



Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Maestría en Relaciones Internacionales



'El sector privado en la

Gobernanza Global del Cambio Climático'

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Autora: *María Eugenia Vazquez*

Director de Tesis: *Dr. Marcelo Saguier*

Fecha: *1ra versión, diciembre de 2013 – Revisión, julio de 2014*

Resumen

Durante las últimas décadas, se ha manifestado un proceso simultáneo de mayor crecimiento y certeza científica con relación a las causas y consecuencias del cambio climático, y por otro lado, de un mayor interés sobre la complejidad que presenta el asunto para la gobernanza global.

El cambio climático es el prototipo de un asunto ambiental de alcance global (Chasek et al, 2010). La naturaleza de cómo el fenómeno global es interpretada nos arroja hacia diferentes entendimientos con respecto a junto a quienes y en donde, descansa el desafío de dirigirlo. La manera en que se lo aborda globalmente es frecuentemente llevada a cabo mediante acuerdos de cooperación y tratados, en los cuales los estados son los responsables principales, con facultad de firmar y ratificarlos internacionalmente (Chasek et al, 2010). Sin embargo, si se considera el proceso global desde la perspectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero, los flujos de producción, comercio y consumo, nos señalan otra geografía de responsabilidad. En consecuencia, si se entiende lo global como una causa, más que como una categoría espacial (particularmente delimitada por los bordes de los estados), el punto de partida sobre quien gobierna el cambio climático y donde este gobierno toma lugar, se vuelve muy diferente (Bulkeley y Newell, 2010).

Según Bulkeley y Newell (2010), no es difícil exagerar la importancia del sector privado en las propuestas para dirigir el cambio climático. El Consejo de Negocios para el Desarrollo Sustentable, y diferentes programas y convenciones de Naciones Unidas han dado a conocer que las industrias son responsables por más de un tercio de la energía consumida en el mundo y que alrededor del 90 por ciento de la inversión global y los flujos financieros para abordar el cambio climático necesitaban ser suministrados por el sector privado (UNFCCC, 2013).

Estos datos, entre otros, los transforma en actor clave, dado que plantean el dilema de ser contribuyentes al problema por un lado, pero por el otro, de ser quienes deben proveer soluciones para abordarlo.

Este hecho ha producido un significativo cambio en la forma en cómo se ejerce la gobernanza global ambiental del cambio climático. Intereses económicos y políticos, han marcado una agenda que se ha caracterizado por una larga trayectoria de oposición a acción con respecto a su tratamiento, que han producido nuevos patrones de gobernanza, siendo la gobernanza privada un ejemplo de ello.

De esta forma, han surgido posiciones de poder y autoridad privada en el sistema internacional, con implicaciones para la gobernanza del cambio climático global, que plantean futuros desafíos así como cuestionamientos sobre el poder soberano de los estados, en un contexto de globalización y prácticas neoliberales.

Por lo tanto, esta tesis analiza el rol que asume el sector privado en los procesos de gobernanza global del cambio climático y cuales son los desafíos que acarrea para el poder y la autoridad soberana de los estados, no solo en el proceso de elaboración de políticas sino también en lo que atañe a la aplicación y efectividad de las medidas tendientes a mitigar los efectos del cambio climático, ya sea a nivel doméstico e internacional.

Esta tesis concluye que más allá del rol preponderante que las empresas han desempeñado estas últimas décadas, encarnando diferentes posturas mediante distintas estrategias y tácticas, los gobiernos siguen siendo actores centrales para abordar cualquier acción significativa. Los estados como entes soberanos, permanecen siendo una fuente clave de autoridad y poder dentro de la gobernanza global ambiental del cambio climático, que pueden promover cambios y crear mecanismos que son casi imposibles de imaginar de otra manera. El sector empresarial como actor, no estaría así desafiando su autoridad, sino acatando las reglas de juego que el estado ha establecido en su propia conveniencia.

Prólogo

Agradecimientos

Esta tesis ha sido posible de realizar gracias al soporte incondicional del Dr. Mariano Bonilla y mi familia. También gracias al Dr. Ian Bailey, cuyo aporte académico ha sido el disparador de mi tema de tesis, dado su compromiso con la problemática y por su amplio conocimiento en el asunto, el cual pude apreciar con mayor profundidad, durante la cursada de la materia de la que es titular, *'International Environmental Policymaking'*, en Plymouth University, Inglaterra. Quiero también agradecerle, al Director de Tesis, el Dr. Marcelo Saguier, que ha sido una pieza esencial para su desarrollo, y a la Universidad del Salvador, que a través de la Maestría en Relaciones Internacionales y la Dirección de Cooperación e Intercambio Internacional, me ha facilitado encaminar mi carrera profesional en materia de Relaciones Internacionales, como tanto esperaba.

Aclaración

Todo el material que se encuentra citado y referenciado en este trabajo en idioma inglés, cuyos detalles se hallan en el apartado correspondiente a la Bibliografía, ha sido traducido del idioma inglés al español, por la autora de esta tesis, con excepción de los cuadros 2 y 3.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Índices

I. Índice principal

A. Introducción	1
1. Capítulo 1	5
<i>Gobernanza Global y Gobernanza Global Ambiental. Poder y autoridad. Definiciones.</i>	
1.1 ¿Que se entiende por Gobernanza Global?	5
1.2 Definición de Gobernanza Global Ambiental y sus principales características.	10
1.3 Poder: definición y enfoques teóricos.	15
1.3.1 Poder estructural.	15
1.3.2 Poder y capacidad.	18
1.4 Autoridad: definición y enfoques teóricos.	20
2. Capítulo 2	25
<i>Cambio climático: situación actual y principales relaciones que lo atraviesan.</i>	
2.1 Situación actual del medio ambiente producto del cambio climático.	25
2.1.1 Futuros efectos del cambio climático.	29
2.2 La respuesta internacional al cambio climático.	31
2.2.1 La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kioto.	31
2.2.1.1 Implementando el Protocolo de Kioto.	35
2.3 Relaciones Norte y Sur.	38
2.4 Relaciones entre lo público y privado.	42
3. Capítulo 3	46
<i>El rol del sector privado en la gobernanza global ambiental del cambio climático.</i>	
3.1 Formando el régimen climático.	46
3.2 Gobernanza Privada Ambiental.	49
3.2.1 Autorregulación.	50
3.2.2 Mercados de Carbono.	51
3.2.3 Regulación privada.	53

3.2.4	Cuestionamientos y futuros desafíos.	55
3.3	Poder y gobernanza global del cambio climático.	58
3.4	Autoridad y gobernanza global del cambio climático.	60
3.4.1	Creando consentimiento o aprobación.	61
3.4.2.	Construyendo consenso.	62
3.4.3	Configurando concordia.	64
3.5	Entrelazando modos de autoridad y poder.	65
B.	Conclusión	67
C.	Bibliografía	70
D.	Anexos	
1.	Cambios en las precipitaciones sobre la tierra observadas.	1
2.	Cambios en las temperaturas.	1
2.1 (a)	Desviación de las temperaturas promedio de la superficie terrestre y oceánica observada globalmente 1850-2012.	
2.2 (b)	Cambios en las temperatura promedio observada 1901-2012.	
3.	Efectos en el hielo, nieve, mar y océano.	1
3.1 (a)	Capa de nieve de primavera en el Hemisferio Norte.	
3.2 (b)	Extensión del hielo del mar Ártico en verano.	
3.3 (c)	Cambios en el promedio global del calentamiento oceánico en su parte más alta.	
3.4 (d)	Cambios en el promedio global del nivel del mar.	

II. Índice de Cuadros

1. Cuadro1.	Actividades de Gobernanza.	9
2. Cuadro 2.	Observaciones incluidas en el Cuarto Informe de Evaluación.	29
3. Cuadro 3.	El proceso climático en retrospectiva.	32

III. Índice de Figuras

1. Figura 1.	Conductores antropogénicos, impactos, respuestas y conexiones.	27
--------------	--	----

A. Introducción

El cambio climático es uno de los mayores desafíos científicos y políticos de nuestro tiempo. Ante la presencia de reportes climáticos diarios relacionados con desastres naturales, descubrimientos científicos, cumbres internacionales y varias formas de protesta, no es sorprendente que el tema se encuentre en la cima de la agenda política internacional y sea también de público interés (Harris, 2008).

El cambio climático es un asunto ambiental de alcance global (Chasek et al, 2010). Sin embargo, se aprecia que la manera en cómo se puede interpretar el fenómeno “global” puede llevarnos hacia diferentes escenarios con respecto a en donde y junto a quienes, descansa el desafío de dirigirlo. Según H. Bulkeley y P. Newell (2010), para algunos especialistas y académicos, la naturaleza global del cambio climático radica sobre la naturaleza física del problema. Dado que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) no reconocen fronteras, ocasionan efectos alrededor del mundo sin importar donde y cuando sean originadas, contribuyendo al incremento de las concentraciones atmosféricas. Debido a que ningún estado puede combatir el cambio climático por sí mismo, se considera necesario abordarlo a través de soluciones globales, con el fin de reducir las emisiones en el mundo y prevenir que algunos sean beneficiados o perjudicados, en base a las acciones de otros (Bulkeley y Newell, 2010). Esta comprensión sobre el tratamiento del problema se ha transformado en ortodoxo, y la manera de gobernarlo globalmente es frecuentemente llevada a cabo mediante acuerdos de cooperación, plasmados en general en un tratado internacional, en el cual los estados son los responsables principales, con facultad de firmar y ratificarlos internacionalmente (Chasek et al, 2010).

Sin embargo, hay distintas alternativas a través de las cuales la naturaleza global del cambio climático puede ser entendida. Si consideramos el proceso global desde la perspectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero, los flujos de producción, comercio y consumo, nos indican una diferente geografía de responsabilidad. A modo de ejemplo, Greenpeace International realizó un estudio que compara las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) producidas a raíz de la quema de combustible de las principales compañías petroleras comparándolas con la quema efectuada por algunos países y concluyó que muchas de ellas generan más emisiones que muchos de ellos (Greenpeace International, 2008). Esto nos sugiere que no sólo los países sino las corporaciones multinacionales como sus consumidores tienen un rol significativo en reducir los GEI. En consecuencia, si consideramos lo global como una causa, más que como una categoría espacial (particularmente atada por los bordes de un estado-nación),

el punto de partida sobre quien gobierna el cambio climático y donde este gobierno toma lugar, se vuelve muy diferente (Bulkeley y Newell, 2010).

Al mismo tiempo, el marco del cambio climático como un problema global tiende a descuidar las otras escalas de decisión en lo que respecta a las emisiones de GEI y su potencial para adaptarse al cambio climático. De esta forma, especialistas sugieren que se necesita abordarlo como un problema de niveles múltiples, en el que coexisten diferentes niveles de decisión –local, nacional, regional e internacional- los cuales están involucrados en crearlo tanto como dirigirlo (Betsill y Bulkeley, 2004).

Ahora bien, es relevante saber cuál ha sido hasta ahora el papel del estado ante las dinámicas producidas en la gobernanza global ambiental. Este análisis resulta claramente importante dado que los estados son entes dotados de autoridad, poder e influencia sobre muchos de los procesos que contribuyen al cambio climático. Mientras que el lenguaje de los acuerdos internacionales y los documentos de política nacional a menudo sugieren que son los estados los responsables de actuar como contenedores de las emisiones de GEI, estableciendo targets y monitoreando los inventarios de emisión, dentro de sus fronteras, éstos en realidad son influenciados por procesos y actores que se hayan parcialmente dentro de su alcance (Bulkeley y Newell, 2010), considerando el contexto de globalización y reforma neoliberal que han facilitado y en el que están inmersos. Como Geoffrey Heal (1999) sostiene:

‘el dióxido de carbono es producido como resultado de billones de descentralizadas e independientes decisiones efectuadas por consumidores y por corporaciones, fuera de la esfera del gobierno. Los países pueden influenciarlas indirectamente, a través de ciertas regulaciones e incentivos’ (Heal, 1999: 245).

Según Bulkeley y Newell (2010), no es difícil exagerar la importancia del sector privado en las propuestas para dirigir el cambio climático. En 1992, el Consejo de Negocios para el Desarrollo Sustentable, en el mismo momento que la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés) era negociada, dio a conocer que las industrias eran responsables por más de un tercio de la energía consumida en el mundo y que utilizaban mas energía que cualquier consumidor final en economías industrializadas y en vías de industrialización (UNFCCC, 2013). Adicionalmente, en 2007, Naciones Unidas estimó que el 86 por ciento de la inversión global y los flujos financieros para abordar el cambio climático necesitaban ser suministrados por el sector privado (UNFCCC, 2013). Estos datos, entre otros, los transforma en un actor clave, dado que plantean el dilema de ser contribuyentes al

problema por un lado, pero por el otro, de ser quienes deben proveer de soluciones para abordarlo.

Es así como se han producido significativos cambios en la forma en cómo se ha ejercido la gobernanza global ambiental del cambio climático. Por lo tanto, el objetivo general que esta tesis plantea es analizar el rol del sector privado, en términos de autoridad y poder con respecto a la autoridad y al poder ejercido por el Estado, no solo en proceso de elaboración de políticas sino también en lo que atañe a la aplicación y efectividad de las medidas tendientes a mitigar las causas y efectos que produce el cambio climático, en el marco de la gobernanza global ambiental. Para ello, la tesis realiza principalmente los siguientes interrogantes ¿cómo es el rol del sector privado en los procesos de gobernanza global del cambio climático y cuales son los desafíos que acarrea para el poder y la autoridad de los estados soberanos?

Para ello, primero se cuestiona, ¿Qué significa la gobernanza global y ambiental? ¿Qué se entiende por gobernanza global del cambio climático y de que forma el poder y la autoridad se definen en ella? En segundo lugar, se indaga además ¿Cuál es la situación actual del medio ambiente producto del cambio climático? ¿Cuál ha sido la respuesta de los estados para mitigar los efectos nocivos en sus diferentes niveles de acción? ¿Cuáles son los acuerdos internacionales relevantes que se han negociado y firmado? ¿Cuáles son las características más relevantes que surgen en las relaciones Norte-Sur, y entre el sector público y privado que se entrelazan en su abordaje? Y, en tercer lugar, ¿Cómo el sector privado ha respondido ante este nuevo escenario, y cuáles son los cuestionamientos, futuros desafíos y conclusiones que emergen de dicha respuesta?

La hipótesis de este trabajo sostiene que el sector privado, en los procesos de gobernanza global del cambio climático, se ha convertido en un actor de poder, autoridad y competencia que pareciera desafiar la autoridad y el poder de los estados soberanos no solo en el proceso de elaboración de políticas sino también en lo que atañe a la aplicación y efectividad de las medidas tendientes a mitigar los efectos del cambio climático, ya sea a nivel doméstico e internacional.

Según la Cámara de Comercio Internacional:

‘El involucramiento de la industria es un factor crítico en las deliberaciones de la política relativas al cambio climático. Es la industria la que deberá satisfacer las crecientes demandas de los consumidores de bienes y servicios. Es la industria la que desarrollará y diseminará la mayor parte de la tecnología en el mundo. Es la industria y la